



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS COMO ALTERNATIVA DE
DESARROLLO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE
CUNDINAMARCA**

**THE MUNICIPALITIES ASSOCIATIONS AS AN ALTERNATIVE OF
TERRITORIAL DEVELOPMENT OF DEPARTMENT OF
CUNDINAMARCA**

Autor: Santiago Paul Rodríguez Rojas

Director: Dra. Estefanía Acosta Páez

Universidad Católica de Colombia

Facultad de Derecho

Bogotá

2018

RESUMEN

A través del presente artículo se busca resaltar el fortalecimiento de los municipios como base del desarrollo territorial en Colombia y especialmente en el departamento de Cundinamarca, tomando como una de las principales herramientas para dicho propósito la figura de la Asociación de Municipios, habiendo en cuenta el poco o nulo desarrollo normativo y material que han tenido otras figuras asociativas territoriales como las provincias, regiones, etc., que no han generado el tan anhelado desarrollo territorial que se buscó con la expedición de la Constitución de 1991.

Palabras Clave: Desarrollo, Territorio, Provincias, Asociación de Municipios, Autonomía, Descentralización

ABSTRACT

The present article, looked to emphasize the strengthening of municipalities as a basis for the territorial development in Colombia specially in the department of Cundinamarca, taking as a one of the main tools for this purpose the municipalities association, keeping in mind the few or non-existent normative and material development that others territorial associative figures have had like the provinces, regions, etc. which have not generate the long-awaited territorial development that was looked by the issuance of the constitution of 1991.

Keywords: Development, Territory, Provinces, Municipalities Association, Autonomy, Decentralization.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción. 1. Herramientas de asocio en el derecho comparado. 1.1. Herramientas de asocio municipal en España. 1.2. Herramientas de asocio municipal en Latinoamérica. 1.2.1 Herramientas de Asocio Municipal en los Estados Unidos Mexicanos. 2. Marco normativo y jurisprudencial de las herramientas de asocio municipal en Colombia. 2.1. Marco Normativo de las herramientas de asocio municipal en Colombia. 2.1.1. Marco constitucional 2.1.2. Marco legal 2.1.2.1 Asociación de Municipios 2.1.2.1.1. Centros provinciales de gestión agro-empresarial (CPGA). 2.1.2.1.2. Comités de integración territorial. (CIT). 2.1.2.2. Provincias administrativas y de planificación (PAP). 2.1.2.3 Áreas metropolitanas 2.2. Marco jurisprudencial de las herramientas de asocio municipal en Colombia. 3. Formas asociativas en el departamento de Cundinamarca. 4. Provincias versus Asociaciones de Municipios. Conclusiones. Referencias.

INTRODUCCIÓN

El inicio de este estudio nace de una problemática evidenciada por el autor en el ejercicio del cargo como concejal del municipio de Sopó en el departamento de Cundinamarca, en virtud de la cual los municipios cercanos a Bogotá tienen un mayor desarrollo territorial y un mejor posicionamiento económico, pues la cercanía a Bogotá otorga a los municipios un mayor número de oportunidades económicas, políticas y sociales. Con base en esto es notorio evidenciar, que el departamento como ente territorial no se ha desarrollado de una forma armónica ya que los municipios alejados a la ciudad tienen un avance mucho menor a los que se encuentran en las periferias de Bogotá, por esto, es innegable que la gran mayoría de los municipios del departamento se encuentran categorizados entre las categorías quinta y sexta por las grandes diferencias en materia presupuestal, social y política que tienen con los municipios cercanos a la Bogotá, los cuales, llegan a estar categorizados entre la primera y la tercera categoría establecida por la ley.

Inicialmente el autor de este artículo ve la importancia de realizar un estudio de derecho comparado sobre las herramientas de asocio municipal en España y en Latinoamérica para dar un punto de partida y demostrar la importancia del tema de la asociatividad territorial como base del desarrollo de un Estado. Posteriormente, se desarrollará el marco normativo y jurisprudencial de las herramientas de asocio municipal en Colombia. Dentro del marco normativo se analizará las bases constitucionales y legales de las Asociaciones de Municipios, las Provincias Administrativas y de Planificación y las Áreas Metropolitanas; por parte del marco jurisprudencial, se analizarán las sentencias de la corte constitucional que desarrollan el principio rector del “núcleo esencial de la autonomía territorial”.

A continuación, se hará un estudio de las formas asociativas en el departamento de Cundinamarca, donde se le dará a conocer al lector que el departamento se divide en quince provincias entendidas constitucionalmente como instrumentos de desarrollo territorial, pero reducidas en la práctica a una mera división de territorios que toma como base las condiciones culturales, sociales y geográficas de los municipios sin ningún fin último de desarrollo económico, territorial y social. Inmediatamente se ve la importancia de comparar las provincias y las asociaciones de municipios, donde se demostrarán las carencias en el

desarrollo normativo que la Constitución Política y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentan para la creación y puesta en marcha de las provincias. Por esta razón se debe usar para el desarrollo territorial del departamento de Cundinamarca un modelo asociativo más práctico que las provincias, el cual está establecido y reglado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial pero que también ha sido subutilizado en el departamento, este esquema asociativo es la Asociación de Municipios. Con base a esta tesis, lo que se busca es resaltar en este artículo, las utilidades y alcances de la Asociación de Municipios como fuente de desarrollo integral de los municipios del departamento, porque como expresa Rojas, L. (2014), la planeación y el diseño de Asociaciones de Municipios, genera cooperación y hace que estas reciban, administren y distribuyan soluciones a problemáticas presentadas en los municipios que hacen parte de la misma.

Finalmente, es importante concluir que, por medio de las asociaciones de municipios, entendidas legalmente como la ayuda y cooperación que debe existir entre dos o más de dichos entes territoriales, se puede encontrar la mejor forma de desarrollar el territorio cundinamarqués teniendo como base la unión de recursos técnicos, organizacionales, humanos, financieros, que generarán la creación de proyectos de alto impacto que darán respuesta a las problemáticas comunes a las que se enfrentan a diario los municipios cundinamarqueses.

1. HERRAMIENTAS DE ASOCIO EN EL DERECHO COMPARADO

Es importante entender que los municipios son la base, la célula, el punto de partida para el progreso territorial de cualquier Estado. La potencialización de los municipios de un Estado genera como consecuencia desarrollo; es por esto que cada Estado por medio de su legislación debe generar distintas herramientas que impulsen o promuevan dicha potencialización, dentro de las que se destacan aquellas que permitan unir sinergias. Estas herramientas buscan potencializar el impacto de los recursos públicos en la inversión social y satisfacción de las necesidades sociales, posibilitando la generación, mediante la unión de recursos de distinta índole de diversos municipios, de grandes proyectos para el beneficio de sus habitantes. (Ministerio de Interior, 2013, p. 4; Jiménez, L, 2011, pp. 1- 15; Parejo, L. 2012, pp. 64-66).

Para empezar el estudio y demostrar la importancia del asocio municipal es importante tomar como referencias directas, el desarrollo en materia territorial en España como origen del ordenamiento en nuestro país, también es fundamental, analizar el desarrollo que este tema ha generado en Latinoamérica.

1.1. Herramientas de Asocio Municipal en España

El modelo territorial español es históricamente la base del ordenamiento territorial hispanoamericano, por lo cual se constituye en referente necesario en cualquier análisis de ordenamiento territorial en Colombia. España maneja, desde 1978, un modelo de Estado Unitario, descentralizado políticamente, esto quiere decir que existe una única soberanía, pero también se reconocen existencia de instituciones políticas territoriales (municipios, provincias y comunidades autónomas) los cuales se pueden autogobernar en el marco de las competencias transferidas por el poder central. El Estado español está dividido en 8.124 municipios, 50 provincias y 17 comunidades autónomas; estas últimas entendidas como entes territoriales intermedios entre el Estado y los ciudadanos, que poseen capacidad de elaborar leyes en los ámbitos que la legislación lo permite, poseen parlamentos y gobiernos autonómicos, y las bases legales de su organización político-administrativa están descritos en los estatutos de autonomía (Larach del Castillo, C, 2013, pp.165-172).

En España, se manejan dos modelos asociativos de carácter local (para municipios y ciudades) como lo son las *áreas metropolitanas* y la *mancomunidad de municipios*. Estos dos modelos asociativos fueron creados por medio de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Las *áreas metropolitanas* se definen como “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras” (Ley de Bases del Régimen Local, 1985, art. 43). La conformación de un área metropolitana española es muy difícil debido a que se basan en el método de movimientos Residencia-Trabajo. Esto hace referencia que para crear un área metropolitana se necesita tener información clara sobre los desplazamientos de los habitantes de un área metropolitana desde su lugar de su residencia y hasta los desplazamientos a sus lugares de trabajo o lugares de ocio, este método aporta una valiosa

información acerca de las fuerzas que impulsan el crecimiento de una ciudad. En la actualidad, en España solo existen tres áreas metropolitanas, que son el Área Metropolitana de Madrid, el Área Metropolitana de Barcelona y el Área Metropolitana de Vigo (Rodríguez, A., 2013; Arte e Historia., s.f.).

Por otro lado, la Ley de Bases del Régimen Local Español manifiesta que: “Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.” Posteriormente la misma norma describe que: “Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento” (Ley de Bases del Régimen Local, 1985, art. 44). Tomando como base esta norma, los municipios españoles se han venido asociando por medio de las Mancomunidades de Municipios, entendidas como unas asociaciones de municipios. La finalidad de esta es la prestación de servicios comunes a los municipios miembros y dar solución a las problemáticas comunes a los mismos. No existe la necesidad que los municipios asociados sean vecinos para la conformación de la mancomunidad; a su vez es requisito indispensable que ésta se cree con base en una categorización presupuestal y clasificación de necesidades para así trazar unos objetivos claros para la constitución de la misma.

1.2. Herramientas de Asocio Municipal en Latinoamérica

1.2.1. Herramientas de Asocio Municipal en los Estados Unidos Mexicanos

La constitución nacional mexicana de 1917, define a los Estados Unidos de México como una república federal, presidencialista y democrática. El Estado mexicano está dividido en Estados libres y soberanos a los cuales se les reconoce el derecho de regirse por una constitución y de una división de poderes propia a cada Estado Federal. A su vez, existe la figura del presidente, que tiene dentro de sus funciones la representación formal del país, además de administrar el poder Ejecutivo; al presidente le corresponden facultades propias de Gobierno y es elegido democráticamente.

Territorialmente el Estado mexicano está dividido en 32 entidades federativas, correspondientes a 31 Estados y la capital (Ciudad de México), los cuales, a su vez se dividen en municipios o delegaciones (en el caso de la Capital). Cada municipio goza de autonomía en su capacidad para elegir a su propia administración local o ayuntamiento, el cual es responsable, en la mayoría de los casos, de proveer todos los servicios públicos que requiera su población. Cada municipio es administrado por un presidente municipal y posee un cabildo integrado por regidores. En total en México hay 2446 municipios (Lanz, J, 1988, pp. 78-81).

La constitución mexicana manifiesta la importancia de asociarse y crear asociaciones de municipios en los siguientes términos: “Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos (...)” (Const., 1917, art.115).

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LAS HERRAMIENTAS DE ASOCIO MUNICIPAL EN COLOMBIA

2.1. Marco Normativo de las herramientas de asocio municipal en Colombia

Para continuar, es importante realizar un estudio detallado de la Constitución Política de 1991 donde se originan las bases de los principios que rigen la asociatividad en Colombia, se crea la necesidad del Estado de desarrollar una ley orgánica de ordenamiento territorial y se establecen por mandato constitucional cuáles son los entes territoriales y se demuestra a su vez la importancia de asocio. Posteriormente, se analiza la legislación existente en materia de asociatividad territorial donde se evidencia la desarticulación de las normas que regulan el tema objeto de este artículo.

2.1.1. Marco Constitucional

La Constitución Política puntualiza que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del

interés general”. Por su parte el artículo 286 de la Constitución de 1991 describe, que el territorio nacional está dividido en Departamentos, Municipios, Distritos y territorios indígenas. El mismo artículo, da la posibilidad de crear otros entes territoriales como lo son las regiones y provincias, siempre y cuando estas se establezcan acorde al marco legal colombiano. El artículo 287, por su parte establece los derechos que la Corte constitucional ha definido mediante jurisprudencia como el “núcleo esencial de la autonomía territorial”. Posteriormente, el artículo 288 consagra que “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Este mandato constitucional describe el deber estatal de crear la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para reglamentar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Los municipios por su parte están definidos constitucionalmente en el artículo 311, que establece que “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Por otra parte, las Provincias se encuentran reguladas de la siguiente manera en la Constitución Política:

“Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran. Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados. El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos” (Constitución Política, 1991, art. 321)

2.1.2. Marco Legal

El Congreso de la República de Colombia ha regulado esta la figura de las asociaciones de municipios a través de varias leyes, facultando y otorgando atribuciones a los municipios para unir fuerzas y trabajo en equipo en búsqueda de cumplir los diferentes fines constitucionalmente y legalmente descritos (Calderón, M, 2013, pp. 1- 6). Es importante resaltar, que todas las leyes que se trabajan en este artículo son normas que el legislador nunca artículo y que toca estudiarlas por separado, las leyes del Congreso en esta materia “han podido observar un tímido desarrollo debido a algunas posturas que podrían calificarse como propias del régimen constitucional anterior, debido a sus dosis excesivas de centralismo.” (Robledo, P, 2008, p. 207), a su vez, es fundamental destacar que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) debió recoger toda la normatividad existente para de este modo unificar todo lo contemplado en las leyes anteriormente desarrolladas por el congreso en materia de asociatividad territorial. A su vez, es importante recordar la importancia de que el legislador como lo dice bien Falla, F. (2000) desarrolle la Ley Estatutaria de movimientos y partidos políticos, Estatuto de la oposición y funciones electorales para poder darle a la LOOT mecanismos de responsabilidad política. La Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, complementa y regula la importancia que tiene la asociatividad para los municipios, y les da la facultad a estos entes territoriales de asumir de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local.

A su vez, la Ley 489 de 1998 contempla en el artículo 95 que “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”. Por otro lado, la ley 617 de 2000 reglamenta el mecanismo de asociación contractual entre entidades territoriales, con el propósito de asegurar la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

Por su parte, en el Artículo 4 de la Ley 1551 de 2012 se manifiesta el deber legal que tienen los municipios, distritos y departamentos de estar asociados por medio de alguna de las

modalidades de esquemas asociativos territoriales con el fin de unir esfuerzos y de este modo, hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) contempla como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial la asociatividad. De acuerdo a esto, se debe propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para lograr de tal modo, el cumplimiento de objetivos económicos y territoriales comunes para lograr el desarrollo.

El artículo 9 de la LOOT establece cuál es el objeto de los esquemas asociativos territoriales (en adelante EAT). Por su parte, el artículo 10 de la misma ley, señala las modalidades de esquemas asociativos territoriales, los cuales son: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios. El artículo 11, describe por su parte que los EAT estarán conformadas por dos o más entes territoriales que buscan prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios. El artículo 17, menciona la naturaleza y el funcionamiento de los esquemas asociativos territoriales, es decir que los EAT creados tendrán personería jurídica y un patrimonio propio e independiente al de cada uno de los entes territoriales que lo conforman.

En Colombia, encontramos tres modelos asociativos de carácter municipal los cuales están descritos en la LOOT, que son la asociación de municipios, las provincias administrativas y de planificación y las áreas metropolitanas.

2.1.2.1. Asociación de municipios

Su marco jurídico está en la Ley 136 de 1994, el artículo 14 de la LOOT y el Decreto Reglamentario 2980 de 2004. La norma la define como una Asociación de dos o más municipios geográficamente continuos, que pueden ser de un mismo departamento o de varios departamentos.

Para que se pueda formar una asociación de municipios se necesita en primera medida que se *identifiquen las problemáticas comunes entre los municipios* que desean conformar la asociación, posterior a esto y unido a la voluntad de asociarse, para cumplir con la solución a dichas problemáticas, el alcalde municipal deberá pedir autorización de los concejos municipales o distritales para celebrar un contrato con los diferentes municipios, con el fin de crear la asociación de municipios. Acto seguido a la autorización los alcaldes de los diferentes municipios actores elaborarán un contrato donde se deberá evidenciar la existencia de un acuerdo y un interés entre los alcaldes.

Las asociaciones de municipios adquieren personería jurídica después de que se suscribe el contrato entre los municipios que la conforman, se han aprobado los Estatutos de funcionamiento de la misma y estos, y el Convenio y los Estatutos han sido publicados.

Dentro de las funciones de la asociación de municipios está la prestación de servicios públicos, ejecución y construcción de obras públicas que puedan ejecutarse con mayor facilidad por vía asociativa, el ejercicio de competencias municipales de manera conjunta articulando los diferentes planes de desarrollo municipal en un modelo de planificación integral conjunto y la Promoción del desarrollo local (DNP, 2013, pp. 30-31.).

2.1.2.1.1. Provinciales de Gestión Agro-empresarial (CPGA)

Se encuentran descritos en el Decreto 2980 de 2004 que reglamenta la Ley 607 de 2000, son definidas como asociaciones de municipios que tienen como objetivo crear y promover las políticas públicas encaminadas a fortalecer las áreas rurales de los municipios, por medio del acceso a los instrumentos de comercialización, inversión y financiación a zonas rurales a nivel empresarial.

Para la creación de los Centros Provinciales de Gestión Agro-empresarial, se deben cumplir los mismos requisitos de las asociaciones de municipios, pero a éstas se pueden a su vez asociar departamentos como socios directos, y para que éstos hagan parte, el Gobernador debe presentar un proyecto de Ordenanza a la Asamblea Departamental para vincularse a la misma. El Consejo Directivo de las CPGA se encuentra conformado por los alcaldes, los campesinos, empresarios y las Secretarías de Agricultura (DNP, 2013, pp. 31- 33.).

2.1.2.1.2. Comités de Integración Territorial (CIT).

Por medio de la Ley 614 de 2000, se regulan los Comités de Integración Territorial (CIT), que tiene como objeto establecer estrategias de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.

La conformación de estos Comités de Integración Territorial será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.000) habitantes. En caso en que las respectivas áreas de influencia tengan un número de habitantes igual o inferior a quinientos mil (500.000) la integración del comité de integración regional será opcional para los respectivos alcaldes (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p 33.).

2.1.2.2. Provincias administrativas y de planificación (en adelante PAP).

Tienen como fundamento constitucional el artículo 321 y como marco legal el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011. Para poder conformar este esquema asociativo se necesita que mediante ordenanza departamental la asamblea autorice que dos más municipios o territorios indígenas (Constitución Política, 1991, Art 321.) geográficamente contiguos de un mismo departamento constituyan una PAP.

Como requisito esencial de creación de las Provincias Administrativas y de Planificación se necesita que la Asamblea Departamental por medio de ordenanza autorice su composición. Antes que se genere este acto administrativo se necesita que los alcaldes de los municipios interesados, el gobernador departamental o el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios presente la solicitud de crear la PAP ante la Asamblea Departamental.

El principal objetivo de las PAP es que las políticas departamentales de carácter regional se desarrollen. Dentro de las funciones de las PAP están la gestión ambiental como herramienta de planificación de territorio (creación de programas y proyectos sobre el cuidado del medio ambiente y protección del mismo), organizar la prestación de servicios públicos,

construcción y ejecución de obras de ámbito regional con impacto sobre el territorio departamental (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p 34.).

2.1.2.3. Áreas metropolitanas

Tienen como fundamento constitucional el artículo 319 y como marco legal la Ley 1454 de 2011 en su artículo 15 y la Ley 1625 de 2013 que derogó la Ley Orgánica 128 de 1994. Estos esquemas asociativos son entidades administrativas que están integradas por dos o más municipios, que pueden ser de un departamento o de varios departamentos y que se deben encontrar alrededor de un municipio núcleo ¹ (Ley 1625, 2013, Art.4).

Para conformar este esquema asociativo territorial y acorde al artículo 8 de la ley 1625 de 2013, se necesita que los alcaldes municipales interesados en la conformación del área metropolitana o la tercera parte de los Concejales de dichos Municipios, o el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos Municipios, promuevan y elaboren el proyecto de constitución, donde se establezca como mínimo cuales son los Municipios que integrarían el área, cuál sería el Municipio núcleo, cuáles serían las razones que justifican su creación y fuentes de los aportes de las entidades territoriales que la conformarían. Posteriormente, el proyecto se entregará a la Registraduría quien someterá a consulta popular el proyecto, el cual, se entenderá aprobado por el voto afirmativo de la mayoría de los votantes. Después de la votación, y siempre y cuando, la población interesada apruebe la creación del área metropolitana, los Alcaldes y los Presidentes de los respectivos Concejos Municipales protocolizarán la conformación del Área Metropolitana en la notaría primera del municipio núcleo. En dicha protocolización se deberán definir las atribuciones, financiación y autoridades del Área, de acuerdo con lo establecido en la Ley, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social (DNP, 2013, p 35.).

¹ Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la ley 617 de 2000.

Las áreas metropolitanas tienen como sus principales funciones la identificación y regulación de los hechos metropolitanos (Ley 1625, 2013, art.10), formular y adoptar el plan integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo, y formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

El artículo 15 de la LOOT crea la posibilidad de que las Áreas Metropolitanas se asocien creando así la Asociación de Áreas Metropolitanas, la cual, está conformada por dos o más Áreas Metropolitanas y que se podrán vincular mediante contrato, previa autorización de las Juntas Metropolitanas a los directores de las áreas metropolitanas que quieran hacer parte de la asociación.

2.2. Marco jurisprudencial de las herramientas de asocio municipal en Colombia

En materia jurisprudencial la Corte Constitucional ha construido una línea conformada por las sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C- 072 de 2014, en virtud de la cual se ha tomado como punto de partida el principio rector del “***núcleo esencial de la autonomía territorial***”. Se analizó la importancia de escoger esta línea jurisprudencial siguiendo a Castañeda, L. (2014):

La autonomía no debe entenderse solamente como un principio fundamental, ya que además de ser una de las directrices de la organización del Estado, también tiene la connotación de ser una característica inherente a las Entidades Territoriales, puesto que a través de ella se les otorga a esta capacidad, identidad y derechos, los cuales pueden ejercer de acuerdo a sus necesidades y a las de la población que en ellas habita.

Este principio se desarrolla de forma amplia en la sentencia C- 072 del 4 de febrero de 2014 donde se define este principio rector como:

La capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, “la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.

La jurisprudencia faculta al legislador a generar normas donde se integre “el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades

territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo” (Corte Constitucional, C-1258, 2001). Pero a su vez en este principio de autonomía territorial se limita y se dice jurisprudencialmente que:

El principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última (Corte Constitucional, C-535, 1996).

En cuanto al límite máximo del principio la Corte manifiesta que es *“aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario”* (Corte Constitucional, C-535, 1996).

El principio de autonomía es la base o el punto de partida de la organización estatal del Estado Colombiano y por esto es fundamental concluir con la siguiente tesis que:

Los desarrollos Jurisprudenciales y doctrinarios sobre la autonomía, presentan este concepto como un principio de la organización del Estado y al mismo tiempo como un atributo de las Entidades Territoriales, el cual, se encuentra inmerso dentro de la Legislación Colombiana para que con su adecuado desarrollo contribuya a la satisfacción de las necesidades de la población y la consecución misma de los fines del Estado, así las cosas, la autonomía encuentra su razón de ser atada al principio de la descentralización administrativa del Estado, el cual le cede a las Entidades Territoriales algunas de sus funciones, para que a través de ellas se garantice el cumplimiento de tales propósitos, y es allí en donde el Municipio, entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, juega un papel preponderante, ya que es en el donde la población se reúne naturalmente y desarrolla sus derechos, al compartir características comunes en cuanto a cultura, historia e idiosincrasia y es por esto que debe estar dotado con las herramientas y autonomía necesarias para desarrollar la tarea encomendada por el Estado (Castañeda. L, 2014, p. 25).

Por otro lado, Rodríguez, J. (2014), habla de la sumisión y la carencia de valor que tiene el principio de la autonomía territorial para la Corte Constitucional y lo manifiesta dentro de las conclusiones de su artículo de la siguiente forma:

La concepción de la Corte respecto de la autonomía territorial está orientada hacia un concepto de subordinación o jerarquización de principios: la Corporación concibe la autonomía de las entidades territoriales única y exclusivamente bajo el marco que establezca el legislador. Lo que se observa de las disertaciones de la Corte Constitucional es una especie de subordinación del principio de la

autonomía territorial al principio unitario, en una clasificación en orden de importancia.

3. FORMAS ASOCIATIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

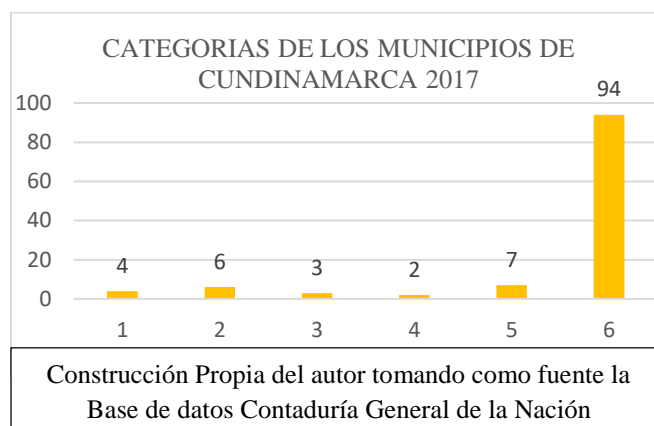
En la actualidad, el departamento está dividido territorialmente en 116 municipios y en 15 provincias, estas provincias determinadas históricamente por condiciones geográficas, culturales y sociales que el departamento presenta. Cundinamarca es privilegiado por tener como capital a Bogotá D.C, lo cual ha impulsado el desarrollado de la industria en los municipios cercanos a la capital; a su vez, por tener variedad de pisos térmicos, lo cual facilita el desarrollo agrícola y pecuario; el departamento también goza de una gran diversidad cultural debido a la cercanía con departamentos como Boyacá, Meta y Tolima. Es importante anotar que, 11 municipios desde 1990 y por medio de ordenanza departamental hacen parte de ASOCENTRO², la cual es la única asociación de municipios que posee el departamento. Cundinamarca junto a Antioquia, son los dos departamentos más competitivos de Colombia (Revista Portafolio, 2013), pero tomando como base las experiencias vividas por el autor como concejal del municipio de Sopó, fue muy fácil evidenciar poco progreso que tiene la gran mayoría de los 116 municipios que conforman el departamento, sumado a esto, pues es muy notorio ver que los municipios que están cerca a Bogotá acompañados de Fusagasugá y Girardot, son los únicos municipios que muestran un desarrollo económico importante, debido a que son los únicos dos municipios que a pesar de estar lejanos a Bogotá han logrado un desarrollo económico tomando como base el gran turismo que se presenta en estos municipios.

Tomando como punto de origen la tesis anteriormente expuesta, fue fundamental para el autor tomarse la tarea de realizar un análisis sobre la categorización (Ley 617, 2000, art. 2) que tienen la totalidad de municipios del departamento de Cundinamarca, logrando evidenciar que 94 de los 116 municipios para el año 2017 se encuentran categorizados en categoría sexta³ y 7 municipios están categorizados es categoría quinta, esto quiere decir que

² La Asociación De Municipios De Sabana Centro, fue creada mediante Ordenanza N° 24 de noviembre 28 de 1990, de la Asamblea de Cundinamarca y la conforman los municipios de Cota, Tabio, Tenjo, Cajica, Chia, Sopó, Cogua, Nemocon, Tocancipa, Gachancipa, Zipaquirá

³ Base de datos Contaduría General de la Nación. Información recuperada de <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/productos/categorizacion-dep->

el 87% de los municipios cundinamarqueses no se han desarrollado de la misma manera que los 15 municipios que se encuentran en categorías primera a cuarta y que, sin duda alguna, son el motor del departamento. A su vez, es importante indicar que dentro de los 15 municipios que superan la categoría cuarta, 7 municipios hacen parte de ASOCENTRO, y que de estos 15 municipios, 13 están ubicados en las periferias de Bogotá y solo 2 municipios “apartados” de la capital del departamento son Girardot (Categoría Primera) y Fusagasugá (Categoría segunda).

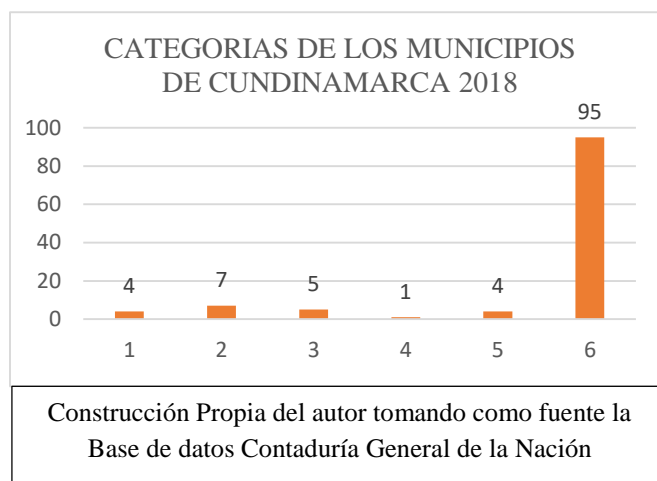


Para el año 2018, las cosas no cambian mucho ya que se encuentran categorizados en categoría sexta 95 municipios y 4 municipios están categorizados en categoría quinta, esto quiere decir, que 99 de los municipios cundinamarqueses se mantienen en las categorías más bajas que la ley presenta⁴. Para el año 2018, los mismos 7 municipios que hacen parte de ASOCENTRO mantienen su categoría y se afianzan como municipios económicamente fuertes. Es importante resaltar, que de los municipios geográficamente “apartados” para el 2018, los municipios de Fusagasugá y Girardot se mantienen en categoría segunda y a su vez,

mun/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwNTA0tTYL8jAwCTIAKIkEKcABHA0L6_Tzyc1P1C3IjygHTUGxv/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVUzI1UTiwQUU3R083MUwxM0gw/

⁴ Base de datos Contaduría General de la Nación. Información recuperada de http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/productos/categorizacion-dep-mun/!ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwNTA0tTYL8jAwCTIAKIkEKcABHA0L6_Tzyc1P1C3IjygHTUGxv/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVUzI1UTiwQUU3R083MUwxM0gw/

se adiciona el municipio de Ricaurte que gracias a su desarrollo turístico y hotelero se posiciona en categoría tercera para el 2018.



Debido a esto, es fundamental desarrollar el territorio local por medio de las provincias entendidas como entes territoriales o por asociaciones de municipios, esto debido a que las 15 provincias históricamente constituidas en el departamento, no han generado los resultados esperados para así poder posicionar y desarrollar la gran mayoría de los municipios cundinamarqueses, a diferencia de ASOCENTRO, la cual es la única asociación de municipios en Cundinamarca y, que ha potencializado y desarrollado el territorio de los 11 municipios asociados. Tomando como base el estudio realizado por la Universidad de la Sabana, se puede resaltar que los municipios que conforman esta asociación de municipios representaron casi el 30 % del PIB departamental para el año 2015 y estos mismos municipios hacen parte del 4,5 % del área total del departamento de Cundinamarca, esto refleja, que los municipios agremiados por ASOCENTRO son los municipios más productivos de Cundinamarca y es una de las áreas más productivas de Colombia (Sabana Centro cómo vamos, 2016, pp. 145 -160).

4. PROVINCIAS VERSUS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Para desarrollar la tesis propuesta en este artículo es fundamental resolver primero las siguientes preguntas, ¿Qué importancia han tenido las provincias del departamento de Cundinamarca entendidas como ente territorial constitucionalmente descrito?, tomando como base al ordenamiento jurídico colombiano ¿Se puede desarrollar el territorio

departamental tomando como punto de partida a las provincias?, ¿Las asociaciones de municipios son la mejor herramienta para desarrollar el departamento?, ¿En qué se diferencian las asociaciones de municipios y las provincias?, ¿Asocentro, entendida como la única asociación de municipios cundinamarquesa, sí ha cumplido sus fines? ¿Asocentro que debe mejorar y que debe replantear?

Como se analizó anteriormente en este artículo, las provincias están reguladas y desarrolladas legalmente desde la constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La constitución de 1991 dejó libre la posibilidad de que se desarrollaran o no las provincias dentro del territorio nacional, las cuales una vez constituidas serían entendidas como entes territoriales. Pero la constitución política dejó falencias en el artículo 321, porque, no le dotó a las provincias unas funciones claras para que éstas tengan una fin último como ente territorial, esto quiere decir, que las provincias tendrán que desarrollar su territorio con base a las funciones que los departamentos y la nación deleguen para su actuar. A su vez, la constitución no le entregó a las provincias autonomía normativa ni autonomía presupuestal, esto quiere decir, que las normas que regulen el funcionamiento y alcances de las provincias serán dictados mediante leyes y la principal fuente de ingresos de las provincias, dependerán de los aportes departamentales y de los municipios partícipes. Por otro lado, la ley 1454 de 2011 por su parte le otorgó funciones un poco más claras que las constitucionalmente descritas y reguló y amplió los requisitos de creación constitucionalmente descritos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación. Es importante indicar que la LOOT también le otorgó a las PAP personería jurídica y autonomía administrativa.

Las provincias han tenido una gran importancia histórica, cultural y geográfica en Cundinamarca, ya que las provincias se han caracterizado por delimitar los municipios del departamento tomando como base las actividades económicas y las costumbres sociales que se presentan a lo largo de Cundinamarca. Las 15 provincias cundinamarquesas nunca se han organizado legal ni constitucionalmente, principalmente por ambigüedad normativa, la escasez de recursos económicos de la gran mayoría de los municipios que pueden ser parte de las PAP y por diversidad de factores políticos para conformar las provincias. Esto quiere decir, que el departamento por medio de las provincias no se han desarrollado, el departamento se ha podido desarrollar por la cercanía a Bogotá, por el trabajo que los

municipios han podido adelantar de manera independiente y por los diferentes aportes estatales en infraestructura, educación, salud, etc.

Analizando las circunstancias históricas, sociales y legales, el departamento de Cundinamarca tiene una dificultad de desarrollarse y los municipios para organizarse en PAP la escasez de recursos de muchos de los municipios, ya que, si tomamos como punto de partida la categorización y los presupuestos de las 15 provincias solo podríamos destacar que las provincias de Provincia Sabana Centro, Sabana de Occidente serían las únicas económicamente fuertes, debido a que estas provincias tienen más de un municipio categorizado entre categoría primera, segunda y tercera. Pero además de los pocos recursos que las provincias históricas en el departamento puedan tener, se le deben sumar el aspecto político, debido a que se necesita que por parte del orden departamental tenga la voluntad política y presupuestal de organizar el territorio en PAP, pues es necesario que la gran mayoría de provincias inicialmente sean subsidiadas y fortalecidas por el presupuesto departamental más que por el presupuesto de los municipios. Ya que si no se hace de este modo muchos municipios con base a sus cortos presupuestos podrían tener apuros presupuestales en su funcionamiento.

Por otro lado, las leyes 136 de 1994, 1454 de 2011 y el Decreto 2980 de 2004 les otorgaron la posibilidad a los municipios de unir sinergias con el fin de solucionar las problemáticas comunes, debido a esto se desarrolló el esquema asociativo llamado Asociación de Municipios. Estas asociaciones se rigen bajo un acuerdo de voluntades de los municipios participantes, tienen personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que lo conforman.

En la actualidad, en Cundinamarca existe ASOCENTRO, esta asociación de municipios lleva 27 años de permanencia porque fue creada, mediante ordenanza número 24 de noviembre 28 de 1990, de la asamblea de Cundinamarca; esta asociación de municipios es una entidad administrativa descentralizada, que goza de personería jurídica y patrimonio propio e independiente, se rige por sus propios estatutos y ha sido de gran importancia para el departamento pues es la única asociación existente en Cundinamarca y a su vez es fundamental para los diez municipios de Sabana Centro, y también para el municipio de Gachancipá, y que; tiene como objetivos la prestación conjunta de los servicios públicos,

obras de desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios asociados. ASOCENTRO a lo largo de los años se ha especializado en las obras civiles en las vías de los municipios asociados, pero primordialmente en cuatro actividades, que son el mantenimiento de vías terciarias de los municipios asociados, explotación y comercialización material de cantera, alquiler de maquinaria a los municipios asociados y a particulares residentes en los municipios, e instalación de mezcla asfáltica en los municipios asociados. Pero esta asociación debería aprovechar el gran posicionamiento económico agropecuario e industrial de los municipios asociados y la privilegiada posición geográfica de los municipios debido a la cercanía a Bogotá, para desarrollar proyectos de alto impacto que no solo desarrollen infraestructura vial terciaria, sino que den solución a las problemáticas comunes de los cuales en la actualidad, y en un futuro, adolecerán los 11 municipios miembros de la asociación como lo puede ser por ejemplo el desarrollo de un acueducto regional, pues la mayoría de los municipios de Sabana Centro no cuenta con una fuente hídrica propia, sino que debe comprar el agua en bloque a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Como muestra de esto, y para dar un ejemplo en el municipio de Cajicá se suspendieron la expedición de licencias de construcción para proyectos con más de diez viviendas, debido a los problemas de acueducto y alcantarillado (Periódico El Espectador, 2016).

Se debe hacer claridad que para poder desarrollar de una mejor forma el territorio cundinamarqués se debe potenciar los municipios con base en la unión de esfuerzos, y para esto, es importante tener en cuenta las diferencias entre las provincias y las asociaciones de municipios tomando como referencia los factores de:

- *Finalidades a cumplir:*

Teniendo en cuenta la importancia de fortalecer los municipios es fundamental poder desarrollar el territorio de los mismos con base en los objetos propuestos por estas entidades territoriales.

Por su parte, las PAP tienen dentro de sus funciones, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental y las demás funciones que sean delegadas por el departamento cuando se conformen las provincias como entes territoriales (Gómez, D. 2005, p. 71).

Por otro lado, la ley le otorgó a las asociaciones de municipios funciones como la prestación conjunta de servicios públicos, de funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, la ejecución de obras de interés común, el cumplimiento funciones de planificación, procurar el desarrollo integral de sus territorios y adicionalmente a estas, las que por acuerdo de voluntades de los municipios asociados crean convenientes para el desarrollo territorial de los municipios. Autores como Ayala, M. (2005), por su parte mencionan que “a partir de las asociaciones es posible tratar a cada territorio en su particularidad y en su verdadera capacidad de desempeñar funciones que le han sido encomendadas desde la Constitución Política de 1991” (p. 54).

Tomando como punto de partida lo anteriormente expuesto, podemos inferir que tanto las provincias como las asociaciones de municipios tienen funciones muy similares, pero las asociaciones de municipios se diferencian de las PAP ya que adicionalmente buscan planear y desarrollar el territorio de los municipios partícipes por medio de los CPGA desarrollando de forma productiva y empresarial las áreas rurales de los municipios y los CIT que integran, coordinan y armonizan los planes de ordenamiento territorial de los asociados.

A su vez, las asociaciones de municipios, se rigen por un acuerdo de voluntades de los municipios pueden agregar funciones y estrategias que toquen temas como lo podrían ser la salud, educación, cultura, deporte, turismo, preservación y cuidado del medio ambiente, entre muchas otras, y todas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios partícipes.

- *Aportes económicos y presupuesto del esquema asociativo:*

Para funcionar tanto las provincias como las asociaciones de municipios necesitan manejar un presupuesto, y de este modo, tanto ambos esquemas asociativos pueden cumplir con sus fines y dar solución a las problemáticas, comunes de los municipios partícipes.

Las provincias, tomando como base la constitución política en el artículo 321 y la LOOT, tendrán un presupuesto tomado de los aportes departamentales y municipales que tanto la asamblea departamental y los concejos municipales de los municipios partícipes determinen para su funcionamiento. Es importante tener en cuenta, que las provincias pueden recibir transferencias directas de la nación, porque son un ente territorial constitucional y legalmente

establecido. Tomando como punto de partida esta tesis, se puede inferir que tanto el Estado por medio de transferencias y el departamento de Cundinamarca por medio del presupuesto departamental deben comprometerse a subsidiar y crear un musculo presupuestal a las PAP, ya que en su gran mayoría están conformadas por municipios de categoría 6 y que no manejan presupuestos superiores a los 25.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si esto no ocurriera de este modo, se puede inferir que las provincias en su gran mayoría carecerían de recursos económicos debido a que, los municipios y el departamento de Cundinamarca solos no pueden soportar una carga presupuestal tan fuerte para cumplir con las funciones y sostener las PAP en el tiempo, la idea anteriormente expuesta tiene mucha concordancia con lo manifestado por Barrios, M. (2017) que afirma que:

Hoy las entidades no disponen de suficientes recursos para resolver sus necesidades crecientes. La nación absorbe la mayoría de los recursos financieros del estado, presentando una excesiva concentración, mal administrada y en perjuicio de las zonas deprimidas y bastante recónditas respecto a un centro de decisión.

Las asociaciones de municipios pueden integrar su patrimonio tomando como base los estatutos básicos y que pueden estar conformados por los aportes de los municipios integrantes, las rentas que les ceden o aportan la Nación, el departamento y otras entidades públicas o privadas, los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste, las contribuciones que cobre por valorización, los bienes que adquiera como persona jurídica y también por el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto. Estas entidades administrativas no pueden recibir transferencias directas de la nación.

A su vez, la creación de asociaciones de municipios a lo largo del territorio departamental tendría un desarrollo presupuestal mejor pues por medio de los estatutos y el acuerdo de voluntades de los municipios, se pueden generar otros tipos de ingresos (tanto de privados o particulares) los cuales, generarían recursos importantes para el sostenimiento de la asociación diferentes a los aportes municipales y departamentales. Por otro lado, la formulación de proyectos macro a nivel regional le pueden generar a la asociación de municipios un ingreso importante por valorización, estas obras además de beneficiar a la población de los municipios asociados también generarían una cantidad de recursos

importantes a la asociación de municipios siempre y cuando la asamblea general de los municipios socios así lo señalen mediante acto administrativo.

- *La facilidad de asocio:*

Los municipios y el departamento deberán escoger la mejor forma de asocio para desarrollar su territorio y potencializar el progreso de cada sector productivo de Cundinamarca. Para lograr esto la nación, el departamento y los municipios deberán trabajar de la mano y con base a los principios constitucionales de la función pública y los principios descritos en la LOOT, y encontrar una herramienta donde exista practicidad y facilidad de asocio.

Por su parte, las provincias tienen como requisito esencial de creación que la Asamblea Departamental por medio de ordenanza autorice su constitución, previa autorización de los concejos municipales. Es fundamental tener en cuenta que para que se conforme una PAP en el territorio departamental debe existir una solicitud ante la asamblea promovida por los alcaldes municipales de los municipios interesados o por el gobernador departamental o por el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios.

Para conformar una asociación de municipios se necesita además de la identificación de las problemáticas comunes entre los municipios partícipes, unir las voluntades de asocio entre los alcaldes municipales quienes deberán pedir autorización a los concejos para celebrar un contrato con los diferentes municipios con el fin de crear la asociación de municipios. Acto seguido a la autorización, los alcaldes de los diferentes municipios actores elaborarán un contrato donde se deberá evidenciar la existencia de un acuerdo y un interés de crear y trabajar para cumplir los fines que los asociaron.

Con base a lo anterior, es esencial entender que tanto las provincias como las asociaciones de municipios están ligadas a un acuerdo de voluntades, pero a diferencia de las PAP las asociaciones de municipios solamente necesitan de un acuerdo de voluntades municipal de querer asociarse para que se conforme la asociación, esto quiere decir que es más fácil y rápido conformar una asociación de municipios que una provincia, ya que las provincias para su creación necesitarían tanto de un trámite administrativo municipal y departamental, el cual sería mucho más demorado.

Conclusiones

Los municipios del departamento de Cundinamarca necesitan encontrar una herramienta para poderse asociar, una forma de unión de sinergias para que de este modo se logre desarrollar de mejor forma su territorio en las materias industriales, turísticas, agropecuarias, etc. Y de este modo, llegar a mejorar la calidad de vida de sus habitantes; La Constitución Política y a Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial les entrega a los municipios por medio de las asociaciones de municipios y las provincias dos formas de asocio municipal. Esto quiere decir, que los municipios del departamento de Cundinamarca por medio de las asociaciones de municipios o las provincias podrán desarrollar el territorio departamental, mejorar sus economías, generar proyectos de impacto territorial y social en pro de los habitantes de los municipios

Para que los municipios del departamento de Cundinamarca se unan y pacten en pro del desarrollo se necesita que los municipios tengan objetivos claros y puntos de partida comunes a la hora de asociarse, además, que el esquema asociativo con el cual se vayan a unir sea presupuestalmente estable y auto sostenible; para este caso, en concreto las asociaciones de municipios son las que mejor cumplen con estos requisitos tomando como base lo anteriormente expuesto en este texto y como muestra de esto, se puede evidenciar la fortaleza y estabilidad que ASOCENTRO ha generado en los municipios que hacen parte. Es importante concluir que las Asociaciones con base a esto son la mejor alternativa de desarrollo territorial que la ley otorga a los municipios para el progreso de estos como núcleo y esto generaría un posicionamiento del departamento de Cundinamarca como gran potencia a nivel nacional.

Referencias

- Castañeda, L. (2014). Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo (Tesis de Pregrado, Universidad Católica de Colombia, Colombia). Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1617/1/Ordenamiento%20Territorial.pdf>
- Barrios, M. (2017). La autonomía de las entidades territoriales en el estado unitario (Tesis de Pregrado, Universidad Católica de Colombia, Colombia). Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14476/2/RAE%20Mar%C3%ADa%20Loretta.pdf>
- Rojas, L. (2014). LOOT y su relevancia en la asociatividad de entidades territoriales con miras a fortalecer la autonomía (Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15884/RojasMoreraLuisJavier2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rodríguez, A. (2013). La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio (Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña, España). Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/20003/AlbertoJoseRodriguez_TFM.pdf
- Gómez, D. (2005). El municipio y la provincia en el nuevo ordenamiento territorial colombiano (Tesis de postgrado, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia). Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el%20municipio%20y%20la%20provincia%20en%20el%20nuevo%20ordenamiento%20territorial%20colombiano.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/BALANCE%20PRELIMINAR%20DE%20LOS%20PROCESOS%20ASOCIATIVOS%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación

Ministerio de Interior. (2013). Cartilla ABC de los Esquemas Asociativos. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Cartilla%20ABC%20de%20los%20Esquemas%20Asociativos%20-%20Ministerio%20de%20Interior.pdf>. Bogotá, Colombia. Ministerio de Interior

Sabana Centro Como Vamos (2016). Informe calidad de vida 2016. Obtenido de https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos_de_usuario/Documentos/Documentos_Empresa_y_Sociedad/La_Sabana_como_vamos/Informe-de-Calidad-de-Vida-Sabana-Centro-Como-Vamos-2016.pdf.

Jiménez, L (2011). Los aportes de la academia al desarrollo territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Luis%20Carlos%20Jimenez%20-%20U%20Nal.pdf>

Arte e Historia. (s.f.). La organización territorial de España. [Entrada de Blog]. Recuperado de <http://www.uchbud.es/temas/Geo10A.pdf>.

- Lanz, J. (1988). La asociación territorial como factor de desarrollo regional. Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, Volumen (N° 26, 27,28), 143-156. Bogotá, Colombia. Universidad Autónoma Nacional de México
- Larach del Castillo, C. (2013). Organización territorial en España y en Colombia. "Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo". Santiago Muñoz Machado. Revista digital de Derecho Administrativo, Volumen (N° 10), 163-179. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia,
- Rodríguez, J. (2014). El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la corte constitucional 1992-2012. Revista digital Summa Iuris, Volumen (N° 2), 275- 302. Medellín, Colombia. Universidad Católica Luis Amigo,
- Calderón, M (2013). Asociatividad territorial: Elemento fundamental para la consolidación de la descentralización en Colombia. Presentado en Foro Taller Esquemas Asociativos: contexto, prácticas y retos Departamento Nacional de Planeación – Federación Colombiana de Municipios. Universidad Externado de Colombia,
- Falla , F. (2000). Ley orgánica de ordenamiento territorial y autonomía de las entidades territoriales. Revista digital de Derecho del Estado, Volumen (N° 8), 189-196. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia,
- Ayala, M. (2005). las asociaciones de municipios en Colombia: El marco normativo frente a la realidad institucional. Revista digital Opera, Volumen 5 (N° 5), 45-54. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia,
- Robledo, P. (2008). El panorama territorial colombiano. Revista digital de Derecho del Estado, Volumen (N° 21), 177-208. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia,
- Parejo, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobernó de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. Revista digital de Derecho Administrativo, Volumen (N° 7), 63-88. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia,
- Castro, J (2002). La cuestión Territorial. Bogotá, Colombia: Editorial Oveja Negra.

Revista Portafolio. (01 de noviembre de 2013). Cundinamarca y Antioquia las regiones más competitivas. [Editorial]. Revista Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/cundinamarca-antioquia-regiones-competitivas-75402>

Revista Dinero. (25 de julio de 2016). ¿Por qué Cundinamarca tiene algunos de los municipios más ricos del país?. [Editorial]. Revista Dinero. Recuperado de <http://www.dinero.com/pais/articulo/presupuesto-del-departamento-de-cundinamarca-para-el-2016/226071>

Redacción Periódico el espectador. (11 de marzo de 2016). Periódico el espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/frenan-construccion-de-casas-cajica-articulo-621652>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Artículo 115.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 1, 286, 287, 288, 311, 321. Segunda Ed. Legis.

Congreso de la República de Colombia (28 de junio de 2011) Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115

Congreso de la República de Colombia (2 de junio de 1994). Para la modernización en la organización y funcionamiento de los municipios [Ley 136 de 1994]. DO: 41.377

Congreso de la República de Colombia (6 de julio de 2012) Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 1551 de 2012]. DO: 48.483

Congreso de la República de Colombia (6 de octubre de 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [Ley 617 de 2000]. DO: 44.188

Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464

Corte Constitucional. (16 de octubre de 1996) Sentencia C-535 de 1996. [MP. Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (24 de abril de 1997) Sentencia C-219 de 1997. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional. (5 de junio de 2001) Sentencia C-579 de 2001. [MP. Eduardo Montealegre Lynett]

Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2001) Sentencia C-1258 de 2001 [MP. Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional. (4 de febrero de 2014) Sentencia C- 072 de 2014. [MP. Alberto Rojas Ríos]